

### Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe: Einflussfaktoren, Prognosen anderer Sozialämter und Vorgehen beim Aufbau eines Prognosemodells

Stutz, Heidi

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stutz, H. (2005). *Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe: Einflussfaktoren, Prognosen anderer Sozialämter und Vorgehen beim Aufbau eines Prognosemodells*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-427239>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe**

Einflussfaktoren, Prognosen anderer Sozialämter und Vorgehen beim Aufbau eines Prognosemodells

Im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF)

Heidi Stutz

Bern, 31. März 2005

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>II</b>
<b>1 Ausgangslage und Fragestellung</b>	<b>1</b>
<b>2 Bisheriges Vorgehen bei der Budgetierung der Sozialhilfekosten im Kanton Bern und in anderen Kantonen bzw. Städten</b>	<b>1</b>
2.1 Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe	1
2.2 Der Budgetierungsprozess im Kanton Bern	2
2.3 Vorgehen bei der Budgetierung in anderen Kantonen und Städten	3
<b>3 Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Sozialhilfekosten</b>	<b>6</b>
3.1 Situation auf dem Arbeitsmarkt	6
3.2 Veränderungen bei anderen Systemen der sozialen Sicherung	9
3.3 Veränderungen der Bevölkerungszusammensetzung	11
3.4 Veränderungen bei den Zwangsausgaben	12
3.5 Verhaltensveränderungen in der Bevölkerung	13
3.6 Veränderung am System der Sozialhilfe selbst	13
<b>4 Datengrundlagen für eine Überprüfung der Zusammenhänge</b>	<b>15</b>
4.1 Charakterisierung der Sozialhilfebeziehenden im Kanton Bern	15
4.2 Entwicklung der Wirtschaftssituation und des Arbeitsmarkts	15
4.3 Entwicklung der Bevölkerungsstruktur	15
4.4 Entwicklung der Zwangsausgaben	16
<b>5 Weiteres Vorgehen beim Aufbau eines fundierten Prognosemodells</b>	<b>16</b>
5.1 Von der Erklärung zur Prognose	16
5.2 Methodisches Vorgehen und Modelle	17
5.3 Schätzmethoden und Daten	17
5.4 Voraussichtliche Kosten	18
<b>6 Literaturverzeichnis</b>	<b>18</b>

## Zusammenfassung

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) kämpft mit Schwierigkeiten bei der Budgetierung der Kosten in der individuellen Sozialhilfe. Der vorliegende Kurzbericht stellt deshalb zusammen, welche Einflussfaktoren die Kostenentwicklung mit bestimmen, wie andere ausgewählte Sozialämter mit dem gleichen Problem umgehen und wie ein eigentliches Prognosemodell für die Sozialhilfekosten entwickelt werden könnte.

Die grossen Kostensteigerungen bei der individuellen Sozialhilfe vor allem in den letzten zwei Jahren waren kein auf Bern beschränktes Phänomen, und fast überall taten sich die Sozialämter schwer, den Kostenboom korrekt vorauszusagen. Fünf von sechs in eine *Blitzumfrage* einbezogenen grösseren Sozialämter mussten Nachtragskredite beantragen. Die meisten gehen bei der Budgetierung pragmatisch vor. Sie stützen sich auf in den letzten Jahren stark verbesserten Struktur- und Finanzdaten, die viele im Zusammenhang mit der im Aufbau befindlichen Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik produziert haben. Zur Verbesserung der Datenlage hat aber auch der Kennzahlenvergleich der Städteinitiative beigetragen. Die in den Sozialhilfedaten festgestellten Trends werden sodann nach Augenmass korrigiert für die wirtschaftliche Lage, die Preisentwicklung, politische Eingriffe (wie Sparmassnahmen bei den Sozialversicherungen) etc.

Unter den befragten Behörden verfügt nur das Sozialdepartement der *Stadt Zürich* über ein relativ differenziertes Prognosemodell. Es schätzt drei Zielgrössen: die durchschnittliche Fallzahl pro Monat (die Grundtendenz wird dabei aus dem Bruttoinlandprodukt BIP abgeleitet), die durchschnittlichen monatlichen Kosten pro Fall sowie die Entwicklung der Rückerstattungen. In den letzten zwei Jahren machte aber auch dieses Prognoseverfahren Probleme: Weil die BIP-Prognosen laufend nach unten korrigiert wurden, musste das Sozialdepartement seine Zahlen ebenso häufig gegen oben korrigieren. Zudem macht die Abschätzung der wellenweise eintreffenden Rückerstattungen, die immerhin 20 Prozent der Gesamtausgaben ausmachen, bislang Mühe.

Unter den sehr verschiedenartigen *Einflussfaktoren* auf die Entwicklung der Sozialhilfekosten spielt zunächst die Situation auf dem *Arbeitsmarkt* eine zentrale Rolle. Die Zahl der Sozialhilfebeziehenden folgt jedoch nicht einfach der Arbeitslosenquote. Es gibt einen Verzögerungseffekt: Die Sozialhilfeszahlen steigen und sinken etwas später. Und es gibt in der Sozialhilfe einen

ansteigenden Grundtrend, der in dieser Art bei den Arbeitslosenzahlen nicht existiert. Die Ausgesteuertenzahlen und die Working-Poor-Quote stimmen auch nur beschränkt mit der Entwicklung bei der Sozialhilfe überein. Zu untersuchen wären auch die Effekte von Unterbeschäftigung bei Teilzeit Erwerbstätigen, einem Phänomen, das erst seit kurzen vom Bundesamt für Statistik überhaupt regelmässig ausgewiesen wird. Spezielle Wirkungen sind von der Jugendarbeitslosigkeit zu erwarten.

Eine weitere Gruppe von Einflussfaktoren stellen *Veränderungen bei anderen Systemen der sozialen Sicherung* dar, vorab Sparmassnahmen bei den Sozialversicherungen (ALV, IV, EL zu AHV/IV, Kinderzulagen), aber auch der Ausbau oder Nichtausbau von anderen Bedarfsleistungen wie Alimentenbevorschussung, Prämienverbilligung bei den Krankenkassen und Ergänzungsleistungen für Familien. Ein heikles Thema sind hier auch die oftmals nicht freiwillig erfolgenden vorzeitigen «Pensionierungen», die heute teils von Firmenseite, teils de facto über IV und ALV finanziert werden. So bezieht heute jeder sechste Mann zwischen 60 und 65 Jahren in der Schweiz eine IV-Rente.

Auch *Veränderungen der Bevölkerungszusammensetzung* können die Sozialhilfeentwicklung beeinflussen. Rund 80% der Sozialhilfefälle betreffen Ein-Personen-Haushalte oder Alleinerziehende. In dem Mass, als ihr Anteil wächst, steigt auch die Armutsgefährdung. Ein erhöhtes Sozialhilferisiko haben auch Personen ohne Schweizer Pass, weitgehend aufgrund schlechterer beruflicher Qualifikationen. Kostenrelevant ist auch der Anteil der Working Poor innerhalb der Sozialhilfebevölkerung, weil sie aufgrund des eigenen Verdiensts weniger Unterstützungszahlungen benötigen. Dagegen wird davon ausgegangen, dass Sozialhilfetourismus für den Gesamtkanton vermutlich eine geringe Rolle spielt.

Wichtige Einflussfaktoren sind *Veränderungen bei den Zwangsausgaben* wie Wohnkosten, Krankenkassenprämien, ungedeckte Gesundheitskosten oder die Besteuerung von Einkommen nahe am bzw. unter dem Existenzminimum. Als negativer Arbeitsanreiz funktionieren mangelnde oder zu wenig kostengünstige Angebote familienergänzender Kinderbetreuung.

Auch *Verhaltensänderungen in der Bevölkerung* können eine gewisse Rolle spielen. Sie erfolgen jedoch kaum so abrupt, dass sie sich in den Budgetzahlen der Sozialhilfe unmittelbar spiegeln würden.

Als letzte Gruppe von Einflussfaktoren werden *Veränderungen am System der Sozialhilfe* selbst gesehen. Sei es, dass sie die Bezugsquoten beeinflussen, Rückzahlungspflicht und Verwand-

tenunterstützung betreffen oder – wie im Fall monetärer Arbeitsanreize – versuchen über zusätzliche Ausgaben Leute besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Wichtig wäre auch die Beseitigung perverser Effekte, die sich aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Leistungssysteme ergeben und dazu führen, dass Leuten, die mehr selber verdienen, weniger zum Leben bleibt. Die Sozialämter sind auch laufend bemüht, die Kosten mit organisatorischen Massnahmen zu beeinflussen.

Die überblicksartige *Prüfung der Datenlage* führt zur Einschätzung, dass grundsätzlich der Aufbau eines Prognosemodells möglich wäre. Zum weiteren Vorgehen bei der Entwicklung eines empirisch fundierten Prognosemodells werden im letzten Kapitel 5 zwei Schritte vorgeschlagen: Die *Entwicklung eines Erklärungsmodells* zur Identifikation der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe im Kanton Bern. Die *Entwicklung eines Prognosemodells*, das auf den Erkenntnissen des Erklärungsmodells aufbaut. Kein solches Prognosemodell kann Änderungen an den Rahmenbedingungen voraussagen, die von politischen Entscheidungen abhängen. Mit solchen Modellen ist es jedoch möglich, bei der Vorhersage von gewissen Erwartungswerten neben immer wirksamen Einflussfaktoren auch Auswirkungen von einmaligen Massnahmen zu berücksichtigen.

Die *drei zu erklärenden Zielgrössen* übernehmen wir aus dem Stadtzürcher Modell: 1. Entwicklung der Fallzahlen, 2. Entwicklung der Durchschnittskosten pro Fall und 3. Entwicklung bei den Rückerstattungen.

## 1 Ausgangslage und Fragestellung

Im Rahmen des Budgetprozesses 2006 budgetiert die GEF die gesamten lastenausgleichsberechtigten Sozialhilfekosten für den Kanton Bern (d.h. lastenausgleichsberechtigte Kosten des Kantons und aller Gemeinden). Die voraussichtlich anfallenden Kosten im sogenannten institutionellen Bereich sind mittels Steuerungsinstrumenten wie Leistungsverträgen und Ermächtigungen gut steuer- und prognostizierbar (z.B. im Suchtbereich oder bei Beschäftigungsmassnahmen). Die Kosten im Bereich der individuellen Sozialhilfe sind ungleich schwieriger zu budgetieren: Die Unterstützungsleistungen gemäss SKOS und weitere Leistungen werden von über 70 kommunalen und regionalen Sozialdiensten gesprochen. Diese Kosten setzen sich aus der Anzahl der unterstützten Personen, der Höhe der monatlichen Unterstützungsleistungen sowie aus der durchschnittlichen Bezugsdauer zusammen.

Bis anhin hat sich die GEF im Rahmen der Budgetierung bei der individuellen Sozialhilfe (wirtschaftliche Hilfe) primär auf die Budgets der Gemeinden verlassen. Diese waren indessen nicht sehr präzise. Neu soll ein Modell bei der Budgetierung unterstützend wirken, welches die massgebenden Einflussfaktoren einschliesst.

Im Hinblick auf die Entwicklung eines solchen Modells umfasst der vorliegende Auftrag folgende Abklärungen:

- Eine Auflistung, welche Einflussfaktoren auf die Entwicklung der individuellen Sozialhilfekosten einwirken.
- Eine Gegenüberstellung des Vorgehens bei der Budgetierung im Kanton Bern mit dem anderer grösserer Sozialämter.
- Einen Überblick, aufgrund welcher Datenquellen das relative Gewicht der einzelnen Einflussfaktoren getestet werden kann.
- Eine Skizze des für den Aufbau eines fundierten Prognosemodells nötige weitere Vorgehens.
- Einen kurzen Bericht, der auch als Argumentarium bei den Budgetverhandlungen dienlich sein soll.

## 2 Bisheriges Vorgehen bei der Budgetierung der Sozialhilfekosten im Kanton Bern und in anderen Kantonen bzw. Städten

Dieses Kapitel geht zuerst kurz auf die allgemeinen Kostenentwicklungen der Sozialhilfekosten ein, soweit dazu neuere Zahlen vorliegen. Es stellt anschliessend den Status Quo beim Budgetieren der Sozialhilfeausgaben im Kanton Bern dar und stellt ihn dem Vorgehen anderer grösserer Sozialämter gegenüber.

### 2.1 Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe

Die Sozialhilfekosten sind in den letzten zwei Jahren nicht nur im Kanton Bern, sondern praktisch überall gestiegen:

- Im Kanton *Basel-Stadt* etwa nahmen sie im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr um 24.5 Prozent (25 Mio. Fr.) und gegenüber dem Budget um 29 Mio. Fr. zu. Dies war nicht nur auf ein hohes Mengenwachstum zurückzuführen, sondern auch auf einen starken Rückgang der Rückerstattungen (vor allem von Seiten der IV).
- Im Kanton *Tessin* nahmen die Sozialhilfekosten 2004 gegenüber dem Vorjahr um 21 Prozent (7 Mio. Fr.) zu, nachdem sie schon im Jahr davor um 14 Prozent gestiegen waren.

■ Die *Stadt Zürich* war 2004 mit einem Kostenwachstum von 15 Prozent konfrontiert, im Vorjahr war die Zunahme etwas geringer.

■ Im Kanton *Neuenburg* stiegen die Kosten ebenfalls äusserst stark an, nämlich von 34 Mio. Fr. im Jahr 2001 auf 47.5 Mio. Fr. im Jahr 2003 und gar auf 55 Mio. Fr. im Jahr 2004. Von den neu Sozialhilfe Beantragenden waren ein Viertel arbeitslose junge Erwachsene. Die Rückerstattungen von der IV gingen um 50 Prozent zurück.

Von den meisten Orten liegen erst die 2003er Zahlen vor. Diese wiesen im Kanton Zürich einen Anstieg der Sozialhilfefälle von 10 Prozent aus, im Kanton Basel-Land 14 Prozent. Im Kanton *Thurgau* betrug der Kostenanstieg in der Sozialhilfe 2003 21 Prozent, die Sozialhilfequote ist aber nach wie vor deutlich tiefer als in anderen Kantonen. Im Kennzahlenvergleich der Städteinitiative waren die Zuwachsraten bei den Sozialhilfefällen 2003 mit wenigen Ausnahmen die höchsten seit Beginn der Zahlenreihen 1999. Sie lagen für Schaffhausen bei 17 Prozent, für Winterthur, Zürich und Basel bei 16 Prozent, in Uster und Frauenfeld um 7 Prozent und in Luzern bei 4 Prozent. Die Kostenzunahme im Kanton Bern ist also keine Ausnahmererscheinung.<sup>1</sup>

### 2.2 Der Budgetierungsprozess im Kanton Bern

Der im Kanton Bern bestehende Lastenausgleich in der Sozialhilfe ist ausgerichtet auf die Nettosozialhilfeaufwendungen. In diesen spiegeln sich bereits die Rückerstattungen, die wie die Ausgaben selbst nicht unbedingt eine sich kontinuierlich entwickelnde Grösse darstellen, wie auszuführen sein wird.

Das Sozialamt des Kantons Bern stützt sich bei der Budgetierung bislang auf die Gemeindebudgets ab, hat aber festgestellt, dass es auf dieser Basis nicht zu einer zuverlässigen Schätzung kommt, was beispielsweise 2004 dazu führte, dass ein Nachtragskredit von 42 Mio. Fr. beantragt werden musste. Dieses Vorgehen ist erzwungen durch die Tatsache, dass bei Aufnahme des Budgetierungsprozesses im Januar die definitiven Abrechnungszahlen der Gemeinden für das Vorjahr noch nicht vorliegen. Diese treffen erst im April/Mai ein und müssen dann noch plausibilisiert werden. Teilweise sind Mahnungen nötig, sodass es Mitte Mai wird, bis die Datengrundlagen vollständig vorhanden sind.

Im Juni werden bei den Referenzgemeinden (60 bis 80 Gemeinden mit einem Sozialhilfebudget über 1 Mio. Fr., die 90% der Sozialhilfekosten repräsentieren) aktuelle Daten für eine *erste Hochrechnung* der Ausgaben im laufenden Jahr eingeholt. Im November 2004 werden die *Budgeteingaben aller Gemeinden* für das Folgejahr einverlangt. Im Dezember werden bei den Referenzgemeinden nochmals die Datengrundlagen für eine *zweite Hochrechnung* der Ausgaben im laufenden Jahr erhoben.

Wir teilen die Einschätzung, dass Gemeindebudgets keine sehr geeignete Budgetierungsbasis darstellen, da sie – gerade in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten mit entsprechend ansteigenden Kosten – stark politisch bestimmte Grössen darstellen. Ob mit oder ohne eigentliches Prognosemodell, wäre die Abstützung auf die effektiven Ausgaben vorzuziehen, aber zu ergänzen um Trends, die sich aus der Analyse verschiedener Einflussfaktoren ergeben. Auch beim Aufbau eines Prognosemodells für die Budgetierung der künftigen Sozialhilfekosten sind gute und möglichst aktuell verfügbare Finanzdaten das A und O. Die Stadt Zürich, die mit einem Prognosemodell arbeitet, kann sich auf Monatsdaten stützen. Der Kanton Neuenburg verlangt von ausgewählten grossen Gemeinden ebenfalls monatlich einfache Finanzberichte. Ein solches auf wenige Grunddaten reduziertes, aber zeitlich möglichst häufiges Reporting-System wäre auch für den Kanton Bern zu prüfen. Es müsste Informationen zu den folgenden drei Zielgrössen liefern:

<sup>1</sup> Die Zahlenreihen der Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik für die ganze Schweiz reichen erst bis ins Jahr 2002, vermögen also den seither erfolgten Anstieg noch nicht abzubilden.

Anzahl hängige Fälle im entsprechenden Monat, Durchschnittskosten pro Fall sowie Entwicklung bei den Rückerstattungen.

### 2.3 Vorgehen bei der Budgetierung in anderen Kantonen und Städten

Die Blitzumfrage zeigt, dass alle mündlich befragten Sozialämter die Kostenentwicklung bei der Sozialhilfe in den letzten Jahren fehleingeschätzt haben und grösstenteils Nachtragskredite beantragen mussten. Auch grössere Sozialämter stützen ihre Budgets oftmals nicht auf ausgeklügelte Prognosemodelle ab, sondern pragmatisch auf ihre eigenen Datenreihen (die sie meist nach der Struktur der Sozialhilfestatistik des BFS oder dem Kennzahlenvergleich der Städteinitiative aufgebaut haben, die sie gemäss den eigenen Erfahrungen um Trends korrigieren. Ein relativ differenziertes Prognosemodell besteht dagegen in der Stadt Zürich. Ob die Budgetierung mit Prognosemodell genauer ausfiel, bleibt jedoch offen.

#### Stadt Bern<sup>2</sup>

Das Berner Sozialamt stützt sich bei der Budgetierung der Sozialhilfekosten einerseits auf die Struktur- und Finanzdaten, die es für die Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik sowie für den Kennzahlenvergleich der Städteinitiative produziert, sowie auf seine internen Controlling-Berichte, die es quartalsweise «light» und semesterweise in vertiefter Form erstellt. Ein zweites Element ist die Trendüberprüfung, die einerseits der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung trägt und sich andererseits auf regelmässige Gespräche mit der In-Take-Abteilung über die neuesten Entwicklungen stützt.

Im letzten Jahr wurden die realen Kosten auch in der Stadt Bern unterschätzt, sodass ein Nachtragskredit nötig wurde. Dies hatte weniger mit der Entwicklung bei den Neuzugängen zu tun als einerseits mit einer tendenziellen Verlängerung der Unterstützungsdauer, da es schwieriger war, die Leute wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Andererseits spielten unter dem Budget liegende Einnahmen eine Rolle, die vor allem Rückerstattungen von Seiten der Sozialversicherungen betrafen und hier insbesondere die IV. Ob sie durch zeitliche Schwankungen bei den Fallerledigungen oder eine restriktivere Praxis verursacht waren, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausmachen.

Das Berner Sozialamt beteiligt sich aktiv in der Benchmarking-Gruppe der Städteinitiative, die derzeit daran arbeitet, einen Administrativ- und Personalkostenvergleich aufzubauen.

#### Kanton Zürich<sup>3</sup>

Im Kanton Zürich machen die Sozialhilfekosten keine zehn Prozent der Gesamtausgaben des Sozialamts aus, das über ein Globalbudget verfügt. Der Lastenausgleich Sozialhilfe an die Stadt Zürich läuft über ein anderes Budget. Das Sozialamt stützt sich bei der Budgetierung der Sozialhilfeausgaben auf laufende mündliche Aussagen der Gemeinden, zu denen es im Rahmen der Sozialkonferenz (Koordinationsforum der Fürsorge- und Sozialdirektionen der Gemeinden, mit Einsitz des Kantons im Vorstand) in regelmässigem Kontakt steht.

Da im Bereich der Sozialhilfe eine gesetzliche Zahlungsverpflichtung besteht und die Kostensteigerung sich mit steigenden Fallzahlen klar begründen lässt, besteht aus der Sicht des Sozialamts kein Budgetierungsproblem, zumal sich steigende Kosten in der Sozialhilfe mit sinkenden Kosten des Asylbereichs in etwa kompensierten. Das kantonale Sozialamt konzentriert sich im Hinblick auf eine langfristige Kosteneindämmung auf eine aktive Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit.

<sup>2</sup> Auskünfte Michael Hohn 31.3.2005

<sup>3</sup> Auskünfte Ruedi Hofstetter 29.3.2005



### Stadt Zürich<sup>4</sup>

Das Sozialdepartement der Stadt Zürich verfügt über ein differenziertes Prognosemodell zur Budgetierung der Sozialhilfekosten. Dieses besteht auf der *Ausgabenseite* aus folgenden zwei Elementen:

■ **Fallzahlenschätzung:** Zielgrösse sind hier die Fälle mit Auszahlung pro Monat. Der wichtigste zur Voraussage der Fallentwicklung beigezogene Indikator ist das Bruttoinlandprodukt BIP, wie es vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) ausgewiesen wird.<sup>5</sup> Die Prognose nimmt Elemente aus dem von Peter Stalder entwickelten Makromodell der Schweizerischen Nationalbank auf (Stalder 2001). Sie geht von folgenden Annahmen aus: Ein Wachstum des BIP um 1.3 Prozent im Vergleich zum Vorjahr entspricht einer stabilen Beschäftigungssituation. Die Fallzahlen in der Sozialhilfe nehmen in dieser Situation weder zu noch sinken sie. Um diesen Wert herum besteht ein Spielraum von plus minus 0.5 Prozent, in dem sich nichts Wesentliches ändert. Damit die Fallzahlen sinken, ist also ein BIP-Wachstum von über 1.8 Prozent nötig. Andererseits steigen die Fallzahlen erst massiv, wenn das Wachstum keine 0.8 Prozent erreicht.

Das genaue Ausmass der Fallzahlenentwicklung ist damit nicht vorausgesagt. Hier spielen Erfahrungswerte eine Rolle, aber auch Time-Lags: Die Fallzahlen der Sozialhilfe reagieren erst mit einer gewissen Verzögerung auf die konjunkturelle Entwicklung. Zudem werden bestimmte erwartete Effekte von Politikänderungen (z.B. ALV-Revision 2003) mit in die Prognose einbezogen. Dieser zweite Teil der Prognosebestimmung wird amtsintern als «Kaffeesatzlesen» bezeichnet.

Die Übereinstimmung der Fallzahlenänderungen mit dem BIP scheint relativ gut überein zu stimmen. Die Genauigkeit der Prognose steht und fällt jedoch damit, ob das prognostizierte BIP sich tatsächlich realisiert. Dies war in den letzten Jahren oft nicht der Fall. Das BIP wurde vielmehr laufend nach unten korrigiert, die Sozialhilfefzahlen stiegen dementsprechend stärker als erwartet, sodass Nachtragskredite nötig wurden.

■ **Entwicklung einzelner Kostenpositionen:** Analog zu den von den SKOS-Richtlinien vorgegebenen Kostenkategorien ordnet das Sozialdepartement die Kosten für Grundbedarf, Wohnen, Gesundheitskosten (Krankenkassenprämien wie ungedeckte Behandlungskosten) sowie verschiedene situationsbedingte Leistungen (namentlich Erwerbsunkosten, Kinderbetreuung, Mobilitätskosten) einzelnen Konten zu. Für alle diese Konten wird die Kostenentwicklung prognostiziert basierend auf dem gleitenden Mittel der Kostenentwicklung in den letzten vier Jahren. Dabei werden folgende drei Überlegungen angestellt: 1. lässt sich die Entwicklung fortschreiben? 2. Gibt es Brüche (z.B. durch politische Entscheide)? In solchen Fällen wird die Prognose von Hand angepasst. 3. Unterschätzt das gleitende Mittel die Kostenentwicklung (dies kann bei den Krankenkassenprämien der Fall sein)?

Die *monatlichen Durchschnittskosten pro Fall* hat das Sozialdepartement mit dieser Methode nach eigenen Angaben relativ gut im Griff. Eine wichtige Vorbedingung dafür ist, dass sich weder die durchschnittliche Personenzahl pro Fall noch die durchschnittliche Einkommenslücke der Sozialhilfe beziehenden Haushalte sowie die Struktur der Sozialhilfe beziehenden Gruppen (z.B. Anteil Working Poor) verändert. All diese Elemente waren in der Stadt Zürich in den letzten Jahren relativ stabil, sodass sich das Sozialdepartement darauf beschränken konnte, die Strukturdaten der Sozialhilfebeziehenden periodisch zu überprüfen.

---

<sup>4</sup> Auskünfte Werner Pfeiffer 29.3.2005

<sup>5</sup> Das beco weist die BIP-Prognosen der verschiedenen Konjunkturforschungsstellen jeweils in seinem monatlichen «K+S-Flash» aus. Sie liegen für das Jahr 2005 bei einem Wachstum zwischen 1.5 und 1.8 Prozent, für 2006 bei 1.5 bis 2 Prozent. Das BAK weist eine separate Zahl für den Kanton Bern aus, die deutlich unter dem gesamtschweizerischen Niveau liegt, nämlich bei je 1.4% für 2005 und 2006.

Grosse Schwierigkeiten bereitet im Zürcher Prognosemodell die *Ertragsseite*, das heisst die **Rückerstattungen** einerseits der Verwandtenunterstützung und der Leistungsbeziehenden selber, andererseits von anderen amtlichen Stellen und den Sozialversicherungen. Die Rückerstattungen machen in Zürich 2004 eine Grössenordnung von rund 20 Prozent des Gesamtausgabenvolumens aus. Die Rückzahlungen von privater Seite sind ebenfalls konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Zudem verursachen die Time-Lags zwischen Falleröffnung bzw. Leistungsauszahlung einerseits und dem Eintreffen der Rückzahlung bei der Stadt Zürich Zuordnungsschwierigkeiten in der Buchhaltung, weil sie in jenem Jahr aktiviert werden, auf das sie sich beziehen, dann aber oft noch nicht klar ist, ob die Zahlung in Zukunft tatsächlich eintreffen wird (Bsp. IV-Anmeldung, künftige Erbschaft etc.). Kennzeichnend für die Entwicklung der Rückzahlungen sind Wellenbewegungen, die dadurch entstehen, dass in Phasen des Anstiegs der Sozialhilfefälle mit entsprechend vielen neu eröffneten Fällen die Rückzahlungsquote an allen Sozialhilfeausgaben sinkt. Wenn die Fallzahlen abnehmen dagegen, steigt die Rückzahlungsquote aus dem umgekehrten Grund.

### Kanton Tessin<sup>6</sup>

Die Tessiner Reformen im Bereich der sozialen Mindestsicherung gelten als pionierhaft und vorbildlich. Der Kanton hat viele Kompetenzen von den Gemeinden übernommen und zahlt heute auch die Leistungen an Sozialhilfebeziehende aus, an denen sich die betroffenen Gemeinden mit 20 Prozent beteiligen müssen. Massive Kostensteigerungen, die Nachtragskredite nötig machten, und ein entsprechendes Budgetierungsproblem, verschärft durch Kostenabgrenzungsprobleme im Zusammenhang mit dem Systemwechsel bestehen aber auch hier. Die Zahl der Sozialhilfefälle hat 2004 um 20 Prozent zugenommen. Noch besteht wenig Erfahrung, wie die Entwicklung weitergehen könnte, da die Zeitreihenangaben aufgrund der Reform in den Jahren 2003 und 2004 atypisch waren und sich heute schlecht mit der Zeit vor der Reform vergleichen lassen. In dieser Situation wurde der Durchschnitt der Fallzahlen und Kosten in den Monaten Juni bis August 2004 (letzte verfügbare Daten) für 2005 linear fortgeschrieben. Der Tessiner Staatsrat verlangte Einsparungen von 2 Millionen Franken, die durch Absenkung der Leistungen aufs neue SKOS-Niveau und ein restriktiveres Handling der situationsbedingten Leistungen realisiert wurden.

### Stadt Basel<sup>7</sup>

Die Sozialhilfe der Stadt Basel, die früh Managementreformen und ein Anreizmodell umgesetzt hat, unternahm vor drei Jahren einen Anlauf, extern ein Prognosemodell entwickeln zu lassen, liess das Projekt aufgrund der Schwierigkeit der Materie und der damals fehlenden Datengrundlagen aber wieder fallen. Sie budgetiert heute, indem sie bestehende Trends linear fortschreibt und um Inflations- und Arbeitsmarktprognosen bereinigt, ist mit dieser Situation aber äusserst unzufrieden, da die Budgets fast immer neben der realen Entwicklung lagen. Die Basler Sozialhilfe wäre nach wie vor sehr an der Entwicklung eines Prognosemodells interessiert. Sie sieht in den heute bestehenden Controllingdaten auch bessere Möglichkeiten bei den Datengrundlagen. Der Vorsteher der Basler Sozialhilfe, Rolf Maegli, engagiert sich im Rahmen der neu konstituierten SKOS-Arbeitsgruppe «Organisationsentwicklung und Finanzen» für ein solches Projekt.

### Kanton Neuenburg<sup>8</sup>

Im Kanton Neuenburg liegt der Vollzug der Sozialhilfe bei den Gemeinden, der Kanton macht ihnen jedoch einheitliche Vorgaben und beteiligt sich mit 40 Prozent an den Kosten. Die kantonalen Neuenburger

---

<sup>6</sup> Auskünfte Martino Rossi 29.3.2005

<sup>7</sup> Auskünfte Rolf Maegli 29.3.2005

<sup>8</sup> Auskünfte Daniel Monnin 31.3.2005

### 3 Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Sozialhilfekosten

Sozialbehörden versuchen die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe unter Kontrolle zu behalten, indem sie von den drei grossen Städten des Kantons (die 70% der Sozialhilfeausgaben repräsentieren) jeden Monat einen Finanzbericht verlangen und alle Trimester einen ausführlicheren Finanzbericht erstellen. Bei der Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik ist der Kanton noch nicht dabei, seine Städte nehmen auch nicht am Kennzahlenvergleich der Städteinitiative teil. Es sind also vor allem Finanzdaten, die für die Planung zur Verfügung stehen.

Die Budgetierung ist stark politisch gesteuert, war im Kantonsparlament wiederholt ein Thema und ist dies aktuell im Wahlkampf. Die Verwaltung kann sich mit ihren auf die Finanzdaten und ihre Abschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung basierten Schätzungen nicht durchsetzen. So wurden für 2005 42.5 Mio. Franken budgetiert, obwohl die realen Ausgaben 2004 bei 55 Mio. Fr. lagen und sich keinerlei Entspannung abzeichnet. Die Verwaltung hatte ein Budget von 50 Mio. Fr. beantragt. Die starken Kostensteigerungen haben mit den wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Kanton zu tun. Einen Teil aber führen die Neuenburger Sozialbehörden klar darauf zurück, dass die Sozialhilfe immer stärker zur «poubelle des assurances sociales» würden.

### 3 Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Sozialhilfekosten

Aus der Literatur, der allgemeinen Diskussion sowie unseren Projekterfahrungen im Bereich der Sozialen Mindestsicherung lassen sich viele verschiedene Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Sozialhilfekosten identifizieren. Sie entsprechen weitgehend den Armutsrisiken.

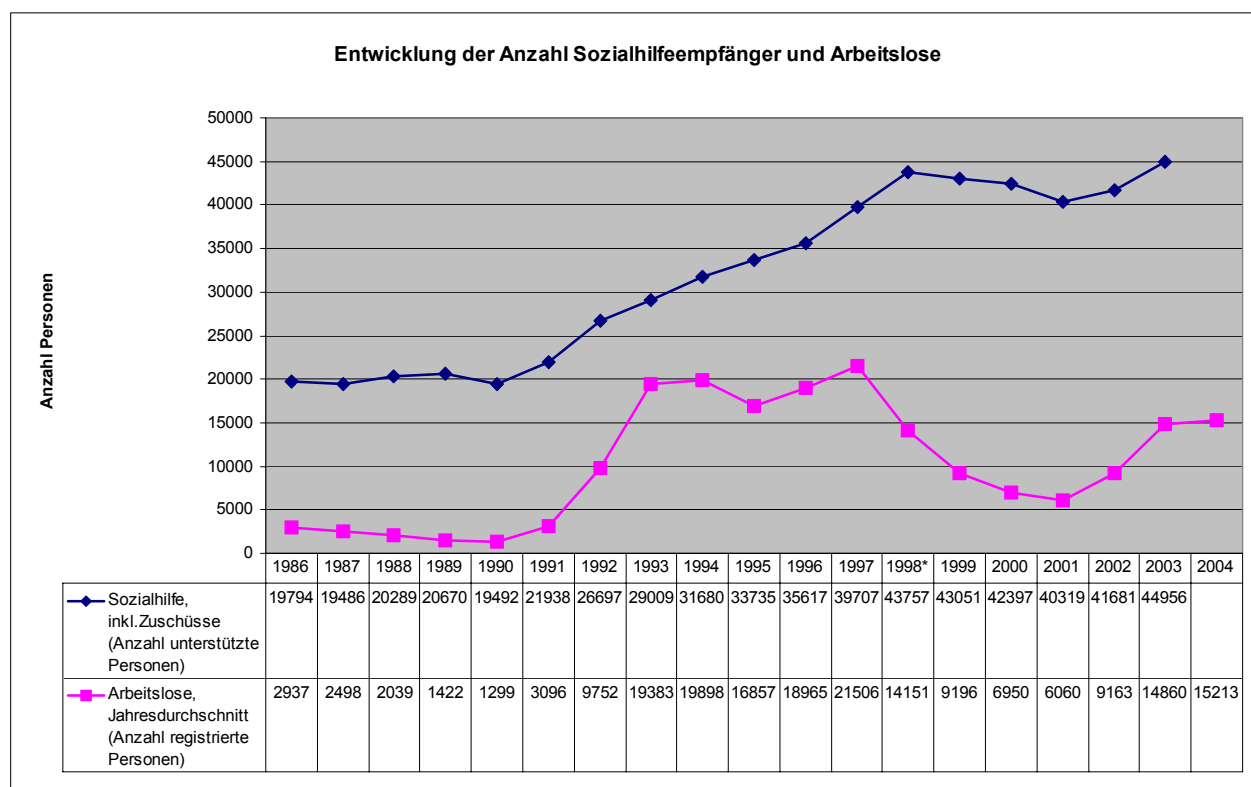
#### 3.1 Situation auf dem Arbeitsmarkt

Unbestritten ist, dass die wirtschaftliche Situation über ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung ein wesentlicher Faktor ist, der sich auf die Fallzahlen und die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe auswirkt. Dies gilt sowohl für *konjunkturelle Phänomene* (wie temporäre Schwankungen der Erwerbslosenquote) als auch für *strukturelle Veränderungen* (wie zunehmende Erwerbsintegration von Müttern, Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse mit Überwälzung von Beschäftigungsrisiken auf die Arbeitnehmenden, Lohnerosion in Teilbereichen durch Entwertung bestimmter Berufsqualifikationen oder sinkende Nachfrage nach Tiefqualifizierten etc.). Hinzu kommt, dass durch Veränderungen im Ausländerrecht (Abschaffung Saisonierstatut, Erleichterungen für EU-Bürger/innen etc.) die höheren sozialen Risiken dieser Gruppen weniger leicht zu exportieren sind.

#### Arbeitslosigkeit

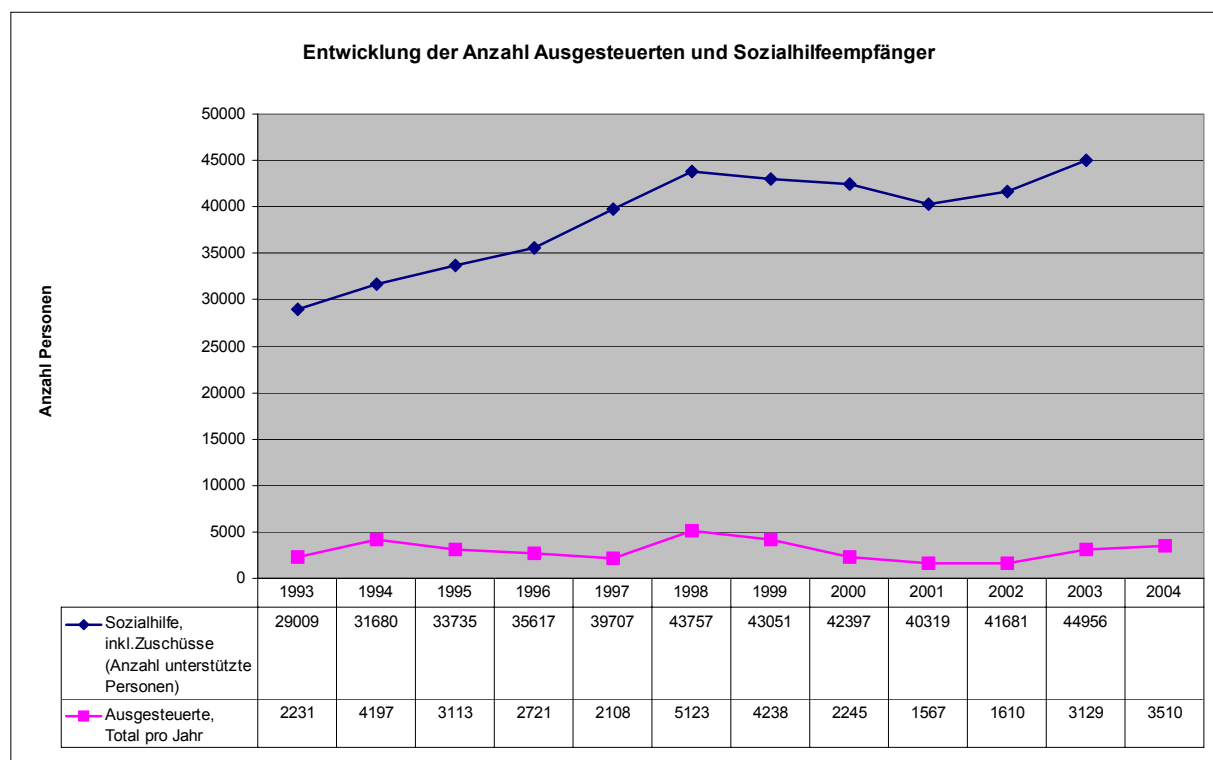
Es ist bekannt, dass die Entwicklung der Anzahl Sozialhilfebeziehender der *Arbeitslosenrate* nicht genau folgt. Dies ist auch im Kanton Bern so (vgl. **Abbildung 1**), wobei hier die Zuschüsse nach Dekret in den Sozialhilfezahlen mit enthalten sind, sodass nicht nur Erwerbsfähige und ihre Kinder unter den Sozialhilfebeziehenden erscheinen, was die Beziehung zu dem Arbeitsmarktindikatoren leicht verzerren könnte. In der Sozialhilfe (ohne Elemente aus dem EL-Bereich) besteht fast überall in der Schweiz erstens ein zeitlicher Verzögerungseffekt: Die Sozialhilfe steigt und sinkt erst später als die Arbeitslosenquote. Zweitens ging die Zahl der Sozialhilfeempfangenden in den letzten 15 Jahren nie im gleichen Mass zurück wie die Arbeitslosenquote. Sie sank zwar meist auch (mit Ausnahme der zu kurzen Erholungspause 1994/95), pendelte sich nach Jahren wirtschaftlicher Erholung aber stets auf etwas höherem Niveau ein. Es bestand über die ganze Zeit ein Grundtrend zum Anstieg. Die Arbeitslosenquote allein kann also die Entwicklung der Anzahl Sozialhilfebeziehender nicht erklären.

Abbildung 1: Arbeitslosenzahlen und Sozialhilfebeziehende im Kanton Bern



Quelle: GEF, Abteilung für wissenschaftliche Auswertung

Abbildung 2: Ausgesteuerte und Sozialhilfebeziehende im Kanton Bern



Quelle: GEF, Abteilung für wissenschaftliche Auswertung

Die Zahl der von der ALV *Ausgesteuerten*, der Langzeitarbeitslosen also, stimmt mit den Schwankungen der Zahl Sozialhilfebeziehender deutlich besser überein (vgl. **Abbildung 2**), wobei einschränkend festzuhalten ist, dass dieser Trend durch die ALV-Revisionen, welche die maximale Bezugsdauer tangierten, gestört ist. Ein vergleichbarer ansteigender Grundtrend ist aber auch bei den Ausgesteuerten nicht auszumachen.

Spezielle langfristige Kosteneffekte könnte die in jüngster Zeit stark gestiegene *Jugendarbeitslosigkeit* für die Sozialhilfe haben. Einerseits führt Lehrstellenmangel dazu, dass der Anteil Jugendlicher ohne Berufsausbildung wieder steigt. Ausbildungslosigkeit aber ist das individuelle Armutsrisiko Nummer eins (vgl. Volken/Knöpfel 2004). Andererseits befürchten die Sozialämter, dass die frühe Sozialhilfeabhängigkeit eine zusätzliche Gefahr der Verfestigung beinhaltet, weil diese Bezüger/innen oft nie in ihrem Leben auf eigenen Füßen standen. Die Städteinitiative widmet dem Thema jedoch ihre diesjährige Jahrestagung. Empirisch lassen sich dazu heute kaum Aussagen machen.<sup>9</sup> Sicher ist, dass die Lehrstellensituation nicht linear der konjunkturellen Situation folgt.

#### Unterbeschäftigung

Unterbeschäftigung bezeichnet den Zustand Teilzeit-Beschäftigter, die gerne mehr erwerbstätig wären, aber keine zusätzliche Arbeit finden. Das Phänomen trifft weitgehend Frauen, weil sie sehr viel häufiger als Männer Teilzeit arbeiten. Die *Unterbeschäftigtenquote* liegt für Frauen in der Familienphase um *gegen 25 Prozent*, während sie gerade dann für die Männer am tiefsten ist. Vom Bundesamt für Statistik wird die Unterbeschäftigtenquote erst seit ein paar Jahren überhaupt ausgewiesen. Längerfristige Entwicklungen lassen sich also noch nicht ablesen. Unterbeschäftigung kann jedoch ein Indikator dafür sein, wie viel mehr autonomes Einkommen gerade Familienhaushalte an sich realisieren könnten.

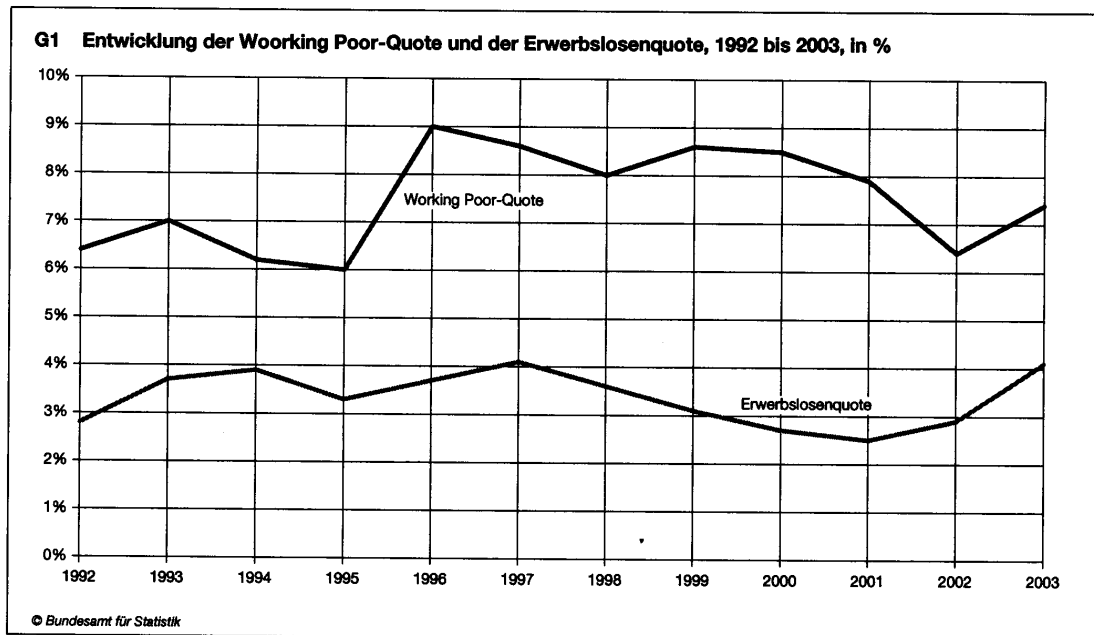
#### Working Poor

Ein Indikator für die Entwicklungen in der Sozialhilfe könnte auch die Working-Poor-Quote sein. Zu dieser Gruppe Erwerbstätiger gehören nicht nur *Tieflohnbeziehende*, sondern auch *Alleinerziehende*, die aufgrund von Betreuungspflichten nur ein begrenztes Pensum Erwerbsarbeit bewältigen können sowie in *prekären Arbeitsverhältnissen* Beschäftigte, die sich einmal selbst durchbringen können und dann wieder nicht, zwischendurch vielleicht ganz aus dem Erwerbsleben herausfallen. Eine weitere Untergruppe sind die *Soloselbständigen*, die sich – oft auch nach ihrer Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung – aufgrund von Problemen auf dem Arbeitsmarkt in die Selbständigkeit retten (Streuli/Bauer 2000).

---

<sup>9</sup> Das Büro BASS arbeitet derzeit an einer Untersuchung zur Jugendarbeitslosigkeit in der Stadt Bern.

Abbildung 3: Gesamtschweizerische Entwicklung der Working-Poor-Quote



Eine Untersuchung von Bettina Seebeck (GEF) zeigt, dass die Working-Poor-Quote im Kanton Bern in den 1990er Jahren mit 7.2 Prozent leicht über dem gesamtschweizerischen Schnitt lag, wobei der Anteil in der Agglomeration Bern (3.4%) deutlich unter jenem im Restkanton (9%) lag. Der Unterschied bei der Working-Poor-Quote erklärt auch, warum im Kanton Bern die Armutsquote ausserhalb der Agglomeration Bern deutlich höher liegt als innerhalb (12% gegenüber 6%). Werden die armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen mit in die Analyse einbezogen, zeigt sich, dass ein weiterer guter Fünftel der Bevölkerung im Kanton nahe an der Armutsgrenze leben. Insgesamt macht die arme und armutsgefährdete Bevölkerung ausserhalb der Agglomeration Bern 37 Prozent der Bevölkerung aus (innerhalb 27%). Schon geringfügig wachsende wirtschaftliche Schwierigkeiten können beeinflussen, ob diese Haushalte auf eigenen Beinen stehen können oder sozialhilfeabhängig werden.

### 3.2 Veränderungen bei anderen Systemen der sozialen Sicherung

Die Entwicklungen bei der Sozialhilfe als letztes Netz hängen stark davon ab, wie sich die anderen Leistungssysteme entwickeln. Sparmassnahmen bei den Sozialversicherungen führen regelmässig zu einer stärkeren Belastung der Sozialhilfe. Diese Kostenwirkungen abzuschätzen, ist jedoch nicht immer einfach. Die wichtigsten Elemente:

#### Arbeitslosenversicherung ALV

Mit der ALV-Revision vom Sommer 2003 wurde die maximale Bezugsdauer von 520 auf 400 Tage gekürzt. Gleichzeitig wurden die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeldern verschärft: Nur wer in den letzten zwei Jahren insgesamt 12 Monate gearbeitet hat, kann ALV-Leistungen beziehen. Ausnahmen bestehen nach Kleinkinderphasen sowie nach Ausbildungsabschluss (dies jedoch nur, wenn der Wohnsitz in den letzten zehn Jahren die Schweiz war). Von den Ausgesteuerten landen zwischen 15 und 30 Prozent (Aeppli et al. 2004) früher oder später in der Sozialhilfe. Viele sind nicht sozialhilfeberechtigt, weil sie noch Vermögen haben. Andere können sich auf einen verdienenden Partner bzw. eine verdienende Partnerin stützen, sie finden doch noch eine (oftmals deutlich schlechter bezahlte oder berufsfremde)

Arbeit oder sie machen sich selbständig. Die kurzfristige Wirkung der Revision blieb deshalb relativ begrenzt. Davon zu unterscheiden ist jedoch die langfristige Entwicklung, bei der auch ins Gewicht fällt, dass viele Personen gar nicht mehr ALV-berechtigt sind. Besonders trifft dieses Phänomen junge Erwachsene, die denn auch in jüngster Zeit die Gruppe mit den höchsten Zuwachsraten in der Sozialhilfe darstellen.

#### **Alimentenbevorschussung**

Alimentenbevorschussungen haben stark den Charakter von Bedarfsleistungen, können das Existenzminimum jedoch nicht garantieren, sodass sie die Sozialhilfe entlasten, aber nicht ersetzen. Änderungen an diesem System wirken sich stark auf die Sozialhilfekosten aus, da die Sozialhilfedichte unter den Alleinerziehenden am höchsten ist.

#### **Pensionierungsalter, vorzeitige Pensionierung**

Die Zahl der Menschen, die bereits vor dem Pensionierungsalter nicht mehr erwerbstätig sind, steigt. Freiwillig machen diesen Schritt vor allem Personen mit guter Alterssicherung, also kaum Sozialhilfebeziehende (Balthasar/Künzi et al. 2004). Zu von Firmenseite finanzierten vorzeitigen Pensionierungen kam es oftmals im Rahmen von Sozialplänen bei Stellenabbau. Dieser Trend ist jedoch nicht ungebrochen. Weniger gut gestellte Personen werden teilweise über die ALV «früh pensioniert», oft aber auch über die IV. 12 Prozent der Männer und 9 Prozent der Frauen zwischen 50 Jahren und dem Rentenalter beziehen in der Schweiz eine IV-Rente. Bei den Männern über 60 Jahren ist es gar jeder sechste. In der Sozialhilfe ist diese Gruppe derzeit nicht übervertreten. Eine Politikänderung bei den betroffenen Sozialversicherungen könnte dies aber ändern.

#### **Invalidenversicherung IV**

Die IV hat angesichts der enormen Fallzahlensteigerung ein restriktiveres Handling der Neuzulassungen angekündigt und teilweise bereits umgesetzt. Der Anteil an Personen, die aus der Sozialhilfe in die IV wechseln, dürfte tendenziell sinken. Sinkenden IV-Rückerstattungen in einzelnen Städten und Gemeinden sind wohl bereits eine Auswirkung dieser Praxisänderung.

#### **Ergänzungsleistungen zu AHV/IV**

Die Ergänzungsleistungssysteme wurden in den 1990er Jahren in Teilbereichen kantonalisiert. Sie sind heute sehr unterschiedlich ausgebaut und entsprechend schwankt der Anteil von Personen im Pensionsalter, die auf Sozialhilfe angewiesen sind. Im Kanton Bern existieren für diese Altersgruppe die Zuschüsse nach Dekret. Sie erscheinen also nicht in der individuellen Sozialhilfe. In anderen Kantonen haben jedoch teilweise Sparmassnahmen im Bereich der Ergänzungsleistungen die Sozialhilfekosten für diese Altersgruppe ansteigen lassen, wobei dies gewollt war: In der Sozialhilfe sind oft die Gemeinden und nicht die Kantone die Hauptkostenträger, die Verwandtenunterstützung ist stärker ausgebaut, die Vermögensregelungen sind restriktiver etc.

#### **Kinderzulagen**

Die derzeit im Parlament diskutierte Vorlage, die Kinderzulage auf alle Kinder auszudehnen und den Kantonen Mindestbeträge von 200 Fr. Kinderzulage und 250 Fr. Ausbildungszulage vorzuschreiben, entlastet gemäss Simulationen des BASS auf dem im Rahmen des Nationalfonds-Forschungsprojekts «Familien, Geld und Politik» Simulationssystem Haushalte mit den tiefsten Einkommen klar am stärksten. Absolut gesehen sind die Beträge jedoch nicht sehr hoch: Der Nettotransfer steigt im untersten Einkommensquintil

im gesamtschweizerischen Durchschnitt um ca. 300 Franken pro Jahr. Somit kann die Massnahme die Bedarfsleistungen der Sozialhilfe nicht wirklich ersetzen und hat auf die Kostenentwicklung nur eine begrenzte Wirkung.

#### **Krankenkassenprämienverbilligung**

Ein gezielter Ausbau dieses Systems entlastet die Sozialhilfe.

#### **Familien-Ergänzungsleistungen**

Die von der Kommission für Gesundheit und Soziales des Nationalrats im Sommer 2004 in Vernehmlassung gegebenen Familien-Ergänzungsleistungssysteme würden ein strukturelles Armutsrisiko abdecken, für das heute im Kanton Bern die Sozialhilfe zuständig ist. Wann sie im Parlament zur Debatte stehen, ist derzeit offen, desgleichen die Variantenwahl. In jedem Fall jedoch werden die Familien-EL die Sozialhilfe für diese Gruppe nicht vollständig ersetzen, da sie aufgrund der beabsichtigten Arbeitsanreizwirkungen nur einen Teil der Einkommenslücke zum Existenzminimum decken. Die Sozialhilfe würde durch Familien-EL aber bedeutend entlastet.

### **3.3 Veränderungen der Bevölkerungszusammensetzung**

Aus den Kennzahlen der Städteinitiative 2003 (Consens 2004), welche die Sozialhilfesituation von neun Schweizer Städten abbilden, geht hervor, dass rund 80 Prozent der Sozialhilfefälle *Ein-Personen-Haushalte* oder *Alleinerziehende* betreffen. Erhöhte Sozialhilferisiken haben auch *Personen ohne Schweizer Pass*, wobei dafür weitgehend schlechtere Ausbildungsqualifikationen verantwortlich sind. Steigt oder sinkt der Anteil solcher Haushalte an der Gesamtbevölkerung, verändert sich auch die Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfebezugs. Eine weitere kostenrelevante Gruppe sind die *Working Poor*, die – weil sie eigene Einkommen erwirtschaften – in der Sozialhilfe weniger hohe Kosten verursachen als andere Gruppen.

Viel diskutiert und in empirischen Untersuchungen kaum im grossen Stil bestätigt (Tabin et al. 2004) ist die These des *Sozialhilfetourismus*. Sie besagt, dass Bedürftige dorthin ziehen, wo das Leistungsniveau der sozialen Mindestsicherung am höchsten ist. Bekannt ist, dass sich gewisse Risikogruppen in Städten konzentrieren, was allerdings auch andere Gründe haben kann (vgl. z.B. Fluder/Salzgeber 2002). Die Kennzahlen der Städteinitiative bestätigen die These für grosse Städte kaum, stellen aber in einer Situation steigender Sozialhilfezahlen bei den kleineren Tendenzen erhöhte Fallzahlen bei Personen fest, die noch keine sechs Monate am Ort wohnen. Die im Kennzahlenbericht vermuteten Gründe sind ein sehr ländliches Umfeld dieser Städte mit Gemeinden, in denen Sozialhilfebeziehende negativ auffallen. Die Regionalisierung der Sozialhilfe im Kanton Bern dürfte solche Mechanismen ein Stückweit entschärfen.

Der Sozialhilfetourismus kann im Bereich der Langzeitfälle auch von den Sozialämtern selbst gefördert werden in Systemen, wo die Kosten weitgehend den Gemeinden verbleiben. Diese haben einen Anreiz, Fälle per Wegzug abzulösen. Da sie oft bei der Wohnungssuche behilflich sind, verfügen sie auch über die entsprechenden Steuerungsmöglichkeiten. Solche Vorgehensweisen sind als Einzelfälle bekannt, statistisch sind sie kaum festzumachen. Sie können sich jedoch, wie im Fall der Stadt Winterthur, dann stark auf die Sozialhilfekosten auswirken, wenn grosse neue Billigbauquartiere entstehen, die eine Sogwirkung auf Sozialhilfebeziehenden aus der weiteren Umgebung ausüben. Im Fall des Kantons Bern wären solche Mechanismen erst relevant, wenn das Phänomen über die Kantonsgrenze hinweg in grösserem Stil auftritt.

Ebenfalls eine Auswirkung auf die Sozialhilfekosten haben neue gesundheitliche Beeinträchtigungen wie sie zum Beispiel mit dem Aufkommen von Aids auftraten.



### 3.4 Veränderungen bei den Zwangsausgaben

Als Zwangsausgaben werden die fixen Ausgaben eines Haushalts bezeichnet, die regelmässig anfallen, insbesondere Wohnkosten, Steuern und obligatorische Versicherungen. Sie wirken sich zweifach auf die Sozialhilfekosten aus: Einerseits reicht bei einem Anstieg der Zwangsausgaben bei mehr Personen das Einkommen nicht mehr zum Leben. Andererseits muss die Sozialhilfe bei Personen, die sie unterstützt, höhere Kosten tragen. Müller et al. (2002) haben festgestellt, dass in den 1990er Jahre die steigenden Zwangsausgaben dazu geführt haben, dass das frei verfügbare Einkommen der ärmsten 10 Prozent der Haushalte (die übrigens die kinderreichsten sind) deutlich zurückgegangen ist: 1998 war das Äquivalenzeinkommen pro Person real (in Preisen von 1990) rund 2'300 Franken pro Jahr tiefer als 1990.

#### Mieten

Personen, die Sozialhilfe beziehen, leben oft nicht in den billigsten Wohnungen, sondern müssen akzeptieren, was ihnen trotz der persönlichen Problemlagen überhaupt angeboten wird. Dieses Phänomen spielt vor allem dort, wo der Wohnungsmarkt ausgetrocknet ist. Zusätzliche Geldprobleme kann für diese Gruppen das Verschwinden von günstigem Wohnraum bedeuten, sei es, dass dies durch die Liegenschaftsmarktentwicklung geschieht oder weil die Gemeinden aus Finanzüberlegungen ihre eigenen Liegenschaften abtossen, die Mieten erhöhen oder weil, wie dies zum Beispiel in der Stadt Zürich zur Zeit ein wichtiges Thema ist, ganze (Genossenschafts-)Wohnungsquartiere, die vor oder nach dem Zweiten Weltkrieg gebaut wurden, integral abgerissen und ersetzt werden. Ein grosses Angebot an günstigen Wohnungen kann andererseits auch ein Grund sein, warum einkommensschwache Personen in die Gemeinde ziehen.

#### Gesundheitskosten/Krankenkassen/Krankenkassen-Prämienverbilligung

Die Kosten für Krankenkassen und die davon nicht gedeckten Gesundheitskosten sind aus verschiedenen Gründen bei den Sozialhilfebeziehenden höher als bei der Durchschnittsbevölkerung, deshalb wirken sich Kostenveränderungen in diesem Bereich stärker aus. Der eine Grund ist, dass Kinder und Jugendliche in der Sozialhilfepopulation stark übervertreten sind, weil Kinder in der Schweiz ein Armutsrisiko darstellen. Der Anteil von Haushalten, die für Kinderprämien aufkommen müssen, ist also höher. Ein weiterer Grund ist, dass der Gesundheitszustand der Leute in der Sozialhilfe generell schlechter ist. Oft sind es gerade gesundheitliche Probleme (inkl. psychische Erkrankungen und Sucht), die zu einem Desintegrations- und Verarmungsprozess geführt haben. Dann landen im Ernstfall auch Personen schneller in der Sozialhilfe, die aufgrund prekärer Arbeitsverhältnisse und (Solo-)Selbständigkeit schlechter gegen Gesundheitsrisiken abgesichert waren.

Generell gesprochen entlastet eine Kostendämpfung im Gesundheitswesen auch die Sozialhilfe. Ein Ausbau der (teilweise vom Bund finanzierten) Prämienverbilligung senkt die Sozialhilfekosten ebenfalls.

#### Besteuerung

Auf Steuerseite wirken sich insbesondere zwei Elemente auf die Sozialhilfekosten aus: Die Familienbesteuerung sowie die Besteuerung von Einkommen unter dem Existenzminimum. Veränderungen an diesen zwei Punkten wirken sich also auf die Sozialhilfekosten aus. Ist die steuerliche Entlastung für Familien über Steuerabzüge pro Kind realisiert, ist sie bei einkommensschwachen Familien sehr gering (und bei besser gestellten Familien bedeutend höher). Ist sie über Steuergutschriften am Steuerbetrag realisiert, die auszahlbar werden, wenn der Steuerbetrag tiefer ist als die Gutschrift, entlastet sie Familien immer gleich stark, egal ob sie arm oder reich sind. Wichtig für die Auswirkung auf die Sozialhilfe ist zudem, ob eine

spezielle Entlastung für Alleinerziehende vorgesehen ist. Als Erwerbsanreiz funktioniert die Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten bis zu einem bestimmten Höchstbetrag pro Kind.

Zur Besteuerung von Einkommen unter dem Existenzminimum kommt es vor allem dann, wenn die kantonalen Staatssteuersysteme der Familiengrösse zu wenig Rechnung tragen. In der direkten Bundessteuer ist dieser Systemfehler behoben.

#### **Familienergänzende Kinderbetreuung**

Die Verfügbarkeit kostengünstiger Kinderbetreuung beschränkt bei Working-Poor-Familien und insbesondere Alleinerziehenden die Möglichkeit, eigenes Einkommen zu erwirtschaften. Es ist belegt, dass es sich für das Gemeinwesen lohnt, Kinderbetreuungsmöglichkeiten für einkommensschwache Familien generell auszubauen und zu günstigen Tarifen anzubieten, weil dies nicht nur die Voraussetzung ist, dass diese Personen im Moment ein Einkommen erzielen, sondern weil es auch ihre künftigen Einkommenschancen verbessert, wenn sie ohne grössere Unterbrüche ins Erwerbsleben integriert bleiben. Tendenziell reduziert ein Ausbau kostengünstiger Kinderbetreuungsmöglichkeiten die Sozialhilfekosten. Der Effekt hängt jedoch auch von der Situation auf dem Arbeitsmarkt ab.

### **3.5 Verhaltensveränderungen in der Bevölkerung**

Dieser Bereich wird im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht genauer untersucht, da er schwer beobachtbar ist und davon ausgegangen wird, dass hier keine abrupten Veränderungen stattfinden, die sich unmittelbar auf den Budgetprozess auswirken. Themen sind etwa Veränderungen bei der Privatverschuldung oder im Bereich des Moral Hazard (von kleineren Schummeleien bis zum Versicherungsbetrug) oder gesundheitlicher Beeinträchtigungen (z.B. Entwicklungen beim Suchtverhalten).

### **3.6 Veränderung am System der Sozialhilfe selbst**

#### **Bezugsquoten**

Aus der Tatsache, dass trotz dem Recht auf Sozialhilfe zahlreiche Haushalte unter dem Existenzminimum gemäss SKOS leben, wurde im Schweizer Armutsbericht Mitte 1990er Jahre (Leu/Burri/Priester 1997) der Schluss gezogen, dass von den Sozialberechtigten nur rund ein Drittel tatsächlich Leistungen beziehen. Als Grund für dieses Phänomen wurden Stigmatisierung (Abschreckung auf der Gemeindeverwaltung, Überwachung, Einmischung des Sozialamts in die persönlichen Lebensverhältnisse), Verwandtenunterstützungspflicht und die Rückzahlbarkeit von Sozialhilfeleistungen genannt. Die OECD hat in ihrem Länderbericht (OECD 1999) die letzten zwei Elemente als archaische Eintrittsbarrieren bezeichnet, die es zu beseitigen gelte. Diesen Rat haben sich die Kantone und Gemeinden sehr unterschiedlich zu Herzen genommen.

Den ersten Punkt der Stigmatisierung sollte durch die Regionalisierung und damit Professionalisierung der Sozialdienste im Kanton Bern tendenziell gemildert worden sein. Wie die Erfahrungen aus dem Kanton Tessin zeigen, können bessere Information und damit Zugänglichkeit jedoch mit steigenden Kosten einhergehen. Es ist zu vermuten, aber bislang nicht näher untersucht, dass Phasen, in denen viele Leute auf Sozialhilfe angewiesen sind, dieses Leistungssystem ebenfalls etablieren und die Hemmschwelle senken, Hilfe zu beantragen. Zudem könnten sich Alterseffekte über die Zeit auswirken, falls der verschiedentlich geäußerte Eindruck stimmt, dass Jungen der Gang zum Sozialamt leichter fällt als über 50-Jährigen.

#### **Rückzahlungspflicht und Rückgriff auf Verwandte**

Ausser in Ausnahmesituationen (wie bevorstehendes Erbe, in Aussicht stehender Zahlungseingang oder gut bezahlter Job bei reiner Überbrückungshilfe) wirkt die Rückzahlungspflicht in der Sozialhilfe als Bumerang: Je länger die Unterstützungsbedürftigkeit besteht, desto weniger lohnt es sich, je wieder auf eigenen Beinen zu stehen. Sie ist also keine echte Sparmassnahme. Die Verwandtenunterstützungspflicht wirft in der Regel keine sehr hohen Beträge ab, da Sozialhilfebeziehende oftmals nicht aus finanziell gut gestellten Familien stammen. In der Stadt Zürich zum Beispiel machen die zwei Elemente zusammen keine zwei Prozent der Sozialhilfeausgaben aus. Verschärfungen in diesem Bereich bringen wohl kaum grössere Kosteneinsparungen, weil sie gleichzeitig den Verwaltungsaufwand erheblich erhöhen.

#### **Einführung monetärer Arbeitsanreize**

Aus der Erkenntnis, dass es demotivierend wirkt, wenn bei mehr eigenem Erwerb der volle Betrag postwendend an der Sozialhilfe abgestrichen wird, experimentieren verschiedene Sozialämter (z.B. Bern, Basel, Zürich) mit monetären Arbeitsanreizen. Die neuen SKOS-Richtlinien sehen ebenfalls ein solches Element vor. Zumindest kurzfristig wirken sich solche Modelle nicht unbedingt kostenmindernd aus (vgl. das Grunddilemma zwischen Arbeitsanreizen, Armutsreduktion und Kostenminimierung in Stutz/Bauer 2003). Zudem beheben sie perverse Effekte, die sich aus dem Zusammenspiel mit anderen Leistungssystemen ergeben, oft nicht. Sie können auch ein neues Gerechtigkeitsproblem schaffen, da die Sozialämter schätzen, dass nur die Hälfte bis maximal zwei Drittel der Sozialhilfebeziehenden überhaupt unmittelbar in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar sind. Die Berner Sozialhilfezahlen 2003 deuten allerdings darauf hin, dass dieser Anteil auf dem Land höher liegt. Wie immer der genaue Anteil: Wer ohne Selbstverschulden nicht arbeiten kann, wird in den Anreizmodellen schlechter gestellt.

#### **Behebung perverser Effekte**

Ums Existenzminimum herum existiert in praktisch allen Schweizer Sozialsystemen ein mehr oder weniger breites Band des eigenen Erwerbseinkommens, bei dem sich zusätzlicher Verdienst nicht oder kaum in mehr verfügbarem Einkommen niederschlägt. Nicht allzu selten stehen Personen, die mehr selber verdienen, am Schluss sogar schlechter da. Dieser sogenannte perverse Effekt entsteht durch die mangelnde Abstimmung der verschiedenen Leistungssysteme, die alle um das Existenzminimum herum ausgeblendet werden. Besonders extrem ist er, wenn eine Bedarfsleistung bis zu einer gewissen Einkommensgrenze existiert und darüber ohne Übergang nicht mehr bezahlt wird.

Perverse Effekte entmutigen einkommensschwache Personen klar, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder sie auszudehnen. Ein wohl nicht selten gewählter Ausweg ist in dieser Situation die Schwarzarbeit. Beides erhöht tendenziell die Sozialhilfekosten. Wenn es gelingt, die perversen Effekte abzubauen, sollte dies also einen positiven Effekt auf die Kostenentwicklung der Sozialhilfe haben.

#### **Organisatorische Massnahmen in den Sozialämtern**

Wie bereits erwähnt, beeinflussen auch Reformen der Sozialhilfegesetzgebung und –praxis die Entwicklung der Kosten. Diese Effekte können in beide Richtungen gehen. Regionalisierung und Professionalisierung erhöhen die Zugänglichkeit des Systems, was die Gerechtigkeit fördert, aber auch die Kosten eher mehrt. Gleichzeitig kann gut qualifiziertes Personal durch akkuratere Einschätzung der Fälle, besseres Handling und grössere Kenntnis sonstiger Hilfsangebote die Sozialhilfekassen deutlich entlasten (wie etwa im Beispiel der Stadt Aarau).

Die Städteinitiative für Sozialpolitik hat ihr Kennzahlenprojekt ursprünglich mit der Absicht lanciert, Zahlen für ein regelmässiges Benchmarking zu produzieren. Das Projekt war mit Schwierigkeiten der Vergleich-

barkeit konfrontiert. Es besteht aber nach wie vor eine Benchmark-Gruppe, welche die lokal unterschiedlichen Praktiken hinter differierenden Entwicklungen zu analysieren versucht. Massnahmen, die sich in einer Stadt positiv auf die Kostenentwicklung auswirkten (wie z.B. in Bern die Revision von alten Fällen), werden in anderen Städten ebenfalls ausprobiert. Auch die SKOS plant, mit der neu gegründeten Arbeitsgruppe «Organisationsentwicklung und Finanzen» in diesem Bereich aktiver zu werden.

## 4 Datengrundlagen für eine Überprüfung der Zusammenhänge

In einem zweiten Schritt müssen Datenreihen gefunden werden, die es erlauben, diese Hypothesen in einer datengestützten Determinantenanalyse zu testen. Ich stelle Ihnen überblickartig dar, aufgrund welcher Datenquellen das relative Gewicht dieser Einflussfaktoren getestet werden könnte.

### 4.1 Charakterisierung der Sozialhilfebeziehenden im Kanton Bern

Im Kanton Bern beteiligen sich seit 2001 82 Stichprobegemeinden an der Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik. Es ist geplant, mittelfristig eine vollständige Abdeckung zu erreichen. Die Stadt Bern liefert seit 1999 Kennzahlen zur Sozialhilfe für den Kennzahlenvergleich der Städteinitiative. Die Verfügbarkeit älterer Daten in anderen grösseren Gemeinden ist nicht bekannt. In der GEF sind jedoch weiter zurückreichende Datenreihen mit regionaler Differenzierung bis auf Gemeindeebene vorhanden, die jedoch weniger Informationen über die persönlichen Merkmale der Sozialhilfebeziehenden enthalten als die Sozialhilfestatistik.

Im Januar 2002 ist im Kanton ein total revidiertes Sozialhilfegesetz in Kraft getreten, das eine klare Aufgabenentflechtung zwischen Gemeinden und Kanton, eine verstärkte wirkungsorientierte Steuerung durch den Kanton, eine Professionalisierung und zeitgemässe Instrumente zur Lösung aktueller Probleme im Sozialwesen verankerte. Die Umstellung könnte die Kostenentwicklung beeinflusst haben. Dies ist bei der Analyse im Auge zu behalten.

Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass genügend Informationen vorhanden sind, um längere Zeitreihen zu bilden, anhand derer sich der Einfluss gleichzeitiger Entwicklungen wie sie im Kapitel 3 geschildert werden, statistisch austesten lässt.

### 4.2 Entwicklung der Wirtschaftssituation und des Arbeitsmarkts

Hier ist in Zusammenarbeit mit dem beco zu überprüfen, was an Datenreihen zur Verfügung steht und für welche Wirtschaftsindikatoren regelmässige Prognosen erstellt werden. Es ist ein möglichst breiter Set von Indikatoren auszutesten, um abzuklären, welche Elemente die grösste Erklärungskraft besitzen. Für gewisse Fragestellungen (z.B. die Ermittlung der Working-Poor-Quote im Kanton Bern) kann auch mit gepoolten Daten mehrerer Jahrgänge der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE gearbeitet werden. Die Stichprobe eines einzelnen Jahres ist für eine kantonale Auswertung zu klein.

### 4.3 Entwicklung der Bevölkerungsstruktur

Als Datengrundlage für ein Prognosemodell kommen nur Erhebungen in Frage, die jährlich durchgeführt werden. Dies können Individualdaten der Steuerverwaltung sein, falls dort genügend Indikatoren zur Haushaltsituation finden. Notfalls kann auch hier auf die SAKE abgestützt werden.

#### 4.4 Entwicklung der Zwangsausgaben

Die kantonale Kostenentwicklungen bei den Mieten, den Krankenkassenprämien und beim Gesundheitswesen insgesamt stehen seit längerem unter regelmässiger Beobachtung. Es ist abzuklären, wie weit zur Steuerbelastung einkommensschwacher Haushalte Daten vorhanden sind. Sie lassen sich sonst durch vereinfachte Modelle annähern.

### 5 Weiteres Vorgehen beim Aufbau eines fundierten Prognosemodells

In Kapitel 3 wurden verschiedene Kategorien von Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Anzahl Sozialhilfeempfänger/innen bzw. -kosten vorgestellt. In welchem Ausmass die einzelnen Einflussfaktoren auf die Entwicklung einwirken, ist jedoch weitgehend unbekannt. Wie skizziert, lassen sich bei der Entwicklung der Sozialhilfefälle wie der Sozialhilfekosten Wellenbewegungen, aber auch ein ansteigender Grundtrend ausmachen. Die Wellen folgen mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung relativ klar der konjunkturellen Entwicklung. Der ansteigende Grundtrend kann (muss aber nicht) andere Gründe haben. Eventuell hat er mit steigenden Zwangsausgaben zu tun. Eventuell sind schlechter beobachtbare Gründe für den Trend verantwortlich oder noch wahrscheinlicher eine Mischung verschiedener Faktoren.

Damit eine fundierte Prognose in Bezug auf die Entwicklung der Anzahl Sozialhilfeempfänger/innen bzw. -kosten erstellt werden kann, muss darüber möglichst viel bekannt sein. Zudem haben wir gesehen, dass nicht selten einzelne politische Entscheide (Sparmassnahmen, ALV-Revisionen etc.) direkten Einfluss auf die Entwicklung der Sozialhilfezahlen haben. Kein Prognosemodell kann solche einmaligen Ereignisse voraussehen. Es muss vielmehr so ausgestaltet sein, dass in diesen Fällen zusätzliche Annahmen integriert werden können. Wie ein solches Prognosemodell entwickelt werden kann, wird in diesem Kapitel kurz skizziert. Eine detailliertere Beschreibung von Datengrundlagen und Methoden können wir bei Bedarf gerne nachliefern.

#### 5.1 Von der Erklärung zur Prognose

Grundsätzlich muss unterschieden werden zwischen Modellen, welche ein Phänomen zu erklären versuchen und solchen, welche Prognosen erstellen. Sie unterscheiden sich vor allem dadurch, dass sie unterschiedliche Zwecke verfolgen. Damit verbunden sind jedoch auch unterschiedliche Analysemethoden und unterschiedliche Anforderungen an die Daten.

##### Erklärungsmodell

Bei einem Erklärungsmodell steht, bezogen auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen und die daraus folgenden Kosten, das Erkenntnisinteresse über das gesamte Geschehen im Zentrum: Wovon hängt es ab, dass eine Person Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nimmt? Sind es eher strukturelle, konjunkturelle, politische oder individuelle Faktoren? Im Kapitel 3 wurden eine **Vielzahl von möglichen Einflussfaktoren** aufgezählt. Beim Aufbau eines empirisch gestützten Modells geht es nun darum, deren Einfluss aufgrund bestehender Daten statistisch zu testen und sie so in ein Erklärungsmodell «einzubauen». Es ist möglich, dies sowohl mit Querschnitts- als auch mit Längsschnittanalysen zu machen. Zudem ist es nicht unbedingt notwendig, dass möglichst aktuelle Daten zur Überprüfung von Hypothesen vorhanden sind. Die Zusammenhänge lassen sich auch anhand der Daten aus früheren Jahren überprüfen. Ein Anspruch wäre ja, dass die Erklärung über einzelne Zeitpunkte hinaus Gültigkeit besitzt.

## Prognosemodell

Um ein Prognosemodell zu erstellen, müssen im Vergleich zum Erklärungsmodell andere Voraussetzungen erfüllt sein. Prognosen werden nicht für die Erklärung eines Phänomens, sondern vor allem mit dem Zweck der Planung oder Steuerung erstellt. Sie müssen leicht verständlich, gut anwendbar und immer wieder wiederholbar sein. Dafür müssen möglichst **aktuelle Daten** vorhanden sein, die sich in die Zukunft fortschreiben lassen, da eine Prognose sonst keinen Sinn macht.

Kein Prognosemodell kann Änderungen an den Rahmenbedingungen voraussagen, die von politischen Entscheiden abhängen. Mit Prognosemodellen ist es jedoch möglich, bei der Vorhersage von gewissen Erwartungswerten neben immer wirksamen Einflussfaktoren auch Auswirkungen von einmaligen Massnahmen zu berücksichtigen.

Methodisch kann eine Prognose nur über die Analyse von zeitlichen Entwicklungen erstellt werden. Deshalb braucht man dafür **Zeitreihen** und keine Querschnittsdaten.

## 5.2 Methodisches Vorgehen und Modelle

Das Hauptziel der Arbeit ist das Entwickeln eines fundierten Prognosemodells. Damit man die «richtigen» Daten bzw. Indikatoren für ein Prognosemodell findet, müssen Kenntnisse über Zusammenhänge des Geschehens vorhanden sein, welche ein Erklärungsmodell liefern kann. Aus diesem Grund schlagen wir zum weiteren Vorgehen folgende zwei Schritte vor:

■ **Entwicklung eines Erklärungsmodells** zur Identifikation der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen im Kanton Bern.

■ **Entwicklung eines Prognosemodells**, das auf den Erkenntnissen des Erklärungsmodells aufbaut.

Wie dies beim Prognosemodell der Stadt Zürich ausgeführt wurde, geht es bei beiden Modellen darum, nicht nur eine, sondern **drei Zielgrössen** zu erklären bzw. zu prognostizieren: 1. die Entwicklung der Fallzahlen, 2. die Entwicklung der durchschnittlichen Kosten pro Fall und 3. die Entwicklung der Rückerstattungen.

## 5.3 Schätzmethoden und Daten

Da regional unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten sind (schon die Sozialhilfequote ist wie erwähnt zwischen den Gemeinden äusserst unterschiedlich; es bestehen zudem z.B. grosse Unterschiede zwischen der Agglomeration Bern und den übrigen Regionen des Kantons) schlagen wir eine Analyse-methode vor, mit der solche regionalen Unterschiede berücksichtigt werden können.<sup>10</sup> Es handelt sich dabei um die sog. **«Pooled Least Square Methode»** (Times-Series-Cross-Section-Analysis)<sup>11</sup>. Der Vorteil dieser Methode besteht darin, dass gleichzeitig längsschnittliche (Veränderungen über die Zeit) als auch querschnittsmässige Effekte (systematische Unterschiede zwischen den beobachteten «Regionentypen») in die Analyse der zu erklärenden Grösse (bspw. Anzahl «Fälle») erfasst werden können.

Es werden jeweils drei Modelle geschätzt, die sich durch die zu erklärende Zielgrösse unterscheiden:

- Erklärung und Prognose der Anzahl Fälle
- Erklärung und Prognose der durchschnittlichen Pro-Kopf-Kosten
- Erklärung und Prognose der Rückerstattungen

<sup>10</sup> Es wird noch festzulegen sein, nach welchen Kriterien solche «Regionaltypen» gebildet werden. Es sind bspw. vom BFS Indikatoren vorhanden, welche anhand der Postleitzahl die Gemeinden in verschiedene Typen einteilen.

<sup>11</sup> Für eine ausführliche Beschreibung der Methode vgl. dazu Woodbridge (2002:150ff)

Die Anforderung an die Daten sind bei der vorgeschlagenen Methode die folgenden:

- Zeitreihen (zwischen fünf und zehn Jahren)
- Aggregatdaten auf regionaler Ebene
- Aktualität der Daten (vor allem für Prognosemodell)
- gute Datenqualität (möglichst keine Daten- oder Abrechnungsfehler, keine Änderung der Erfassung während der Zeitreihe)

## 5.4 Voraussichtliche Kosten

Ein einigermaßen zuverlässiges Modell kann nicht ohne relativ anspruchsvolle Datenanalysen aufgebaut werden. Die Kosten für den Aufbau eines solchen Prognosenmodells bewegen sich nach unserer Erfahrung je nach Datenqualität und Komplexität des Modells in einem Rahmen von ca. 50'000 bis 80'000 Franken.

## 6 Literaturverzeichnis

- Aeppli, Daniel C.; Roli KÄELIN; Walter OTT, Matthias PETERS (2004): Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose. Zürich/Chur
- Bundesamt für Statistik (2005): Sozialbericht Kanton Zürich 2003. Neuchâtel
- Bundesamt für Statistik (2005): Die neue Sozialhilfestatistik im Kanton Thurgau. Medienmitteilung vom 31.3.2005
- Bundesamt für Statistik (2005): Die Sozialhilfestatistik im Kanton Bern 2003. Medienmitteilung vom 21.2.2005 sowie Standardtabellen
- CON\_SENS GmbH (2004): Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2003. Im Auftrag der Städteinitiative Sozialpolitik. Hamburg
- Da Cunha Antonio et al. (2004): Vergleichende Untersuchung der kantonalen Sozialpolitiken im Kampf gegen prekäre Lebensumstände und zur Prävention von Ausschluss: die Wirksamkeit der Massnahmen. Forschungsprojekt im Rahmen des Forschungsprogramms 45 des Schweizerischen Nationalfonds. Universität Lausanne.
- Drilling Matthias (2003): Junge Erwachsene in der städtischen Sozialhilfe – zum Stand der Forschung in der Schweiz. Basler Sozialhilfestudie zur Armut von jungen Erwachsenen, Teil 1. Basel: Fachhochschule für Sozialarbeit beider Basel
- Fluder Robert, Jürgen StremLOW (1999): Armut und Bedürftigkeit: Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Hrsg. Von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Bern: Haupt
- Fluder Robert, Renate Salzgeber (2002): Zentrumslasten im Sozialbereich. Soziale Sicherheit 3/2002, S. 133-137.
- Knupfer Caroline, Carlo Knöpfel (2005): Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig? Berechnungen für verschiedene Falltypen mit unterschiedlichem Nettoeinkommen und unterschiedlicher Aufteilung der Erwerbsarbeit zwischen den Partnern für die drei Hauptorte der Schweiz (Zürich, Lausanne und Bellinzona). SKOS-Studie im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherung und des Staatssekretariats für Wirtschaft Seco.

- Kutzner Stefan, Ueli Mäder, Carlo Knöpfel (Hrsg.) (2004): Working poor in der Schweiz – Wege aus der Sozialhilfe. Eine Untersuchung über Lebensverhältnisse und Lebensführung Sozialhilfe beziehender Erwerbstätiger. Zürich: Rüegger
- Lechner Michael, Patrick Puhani, Dragana Djurdjevic (2004): Mikroökonomische Analyse der Struktur und Dynamik der Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Forschungsprojekt im Rahmen des Forschungsprogramms 45 des Schweizerischen Nationalfonds. Universität St. Gallen.
- Leu Robert, Stefan Burri, Tom Priester (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Bern: Haupt.
- Müller André et al. (2002): Globalisierung und die Ursachen der Umverteilung in der Schweiz. Analyse der strukturellen und sozialen Umverteilungen in der 90-er Jahren mit einem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell. Im Auftrag des SECO, Bern.
- Müller André et al. (2004): Verteilung des Wohlstands in der Schweiz. Im Auftrag der Eidg. Steuerverwaltung. Bern
- Observatoire de l'emploi du service de l'industrie, du commerce et du travail, service de l'action sociale (2001): Chômeurs en fin de droits: où vont-ils? Bénéficiaires de l'aide sociale: d'où viennent-ils? Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie, département de l'économie, des institutions et de la sécurité. Etude pour le département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie et le département de l'économie, des institutions et de la sécurité. Sion.
- Observatoire Romand et Tessinois de l'Emploi (2005): Chômage et âge. Etude pour la Conférence Romande et Tessinoise des offices cantonaux de l'emploi.
- OECD (1999): Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz. Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Band 3. Paris
- Priester Tom (1997): Die schweizerische Statistik der Sozialhilfeempfänger. Grobkonzept. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel
- Seebeck Bettina (unveröffentlicht): Armut und Armutsgefährdung im Kanton Bern. Auswertung der SAKE-Daten (1991, 1996, 2001). GEF, Bern.
- Sozialamt des Kantons Bern (unveröffentlicht): Lastenausgleich nach Sozialhilfegesetz (SHG). Folienpräsentation zu Handen der FI-KO.
- Sozialamt des Kantons Bern (2004, unveröffentlicht): Ansätze für die Hochrechnung Amtscontrolling SOA. Folienpräsentation.
- Stalder Peter (2002): Ein ökonomisches Makromodell für die Schweiz. Schweizerische Nationalbank, Quartalshefte 2/2001. Zürich.
- Streuli Elisa, Tobias Bauer (2001): Working Poor in der Schweiz. Gesamtbericht einer Untersuchung über Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung. Im Auftrag des Bundesamtes für Statistik. Bern
- Tabin Jean-Pierre et al. (2004): Le «tourisme social»: Mythe et réalité. L'exemple de la Suisse latine. Lausanne: Les Cahiers de l'éesp
- Unteregger Regula (2004): Erfahrungen mit dem neuen Berner Sozialhilfegesetz. GEF, Bern
- Volken Jeannine Silja, Carlo Knöpfel (2004): Armutsrisiko Nummer eins: geringe Bildung. Was wir über Armutskarrieren in der Schweiz wissen. Diskussionspapier 13. Luzern: Caritas
- Woodbridge Jeffrey M. (2002): Econometric Analysis of cross section and panel data. Cambridge, Massachusetts: PIT Press.
- Zimmermann Erwin, Robin Tillmann (Hrsg.) (2004): Vivre en Suisse 1999-2000. Leben in der Schweiz 1999-2000. Ein Jahr im Leben der Schweizer Familien und Haushalte. Bern: Peter Lang